

**PELAKSANAAN DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH  
BERDASARKAN U.U. NO. 32 TAHUN 2004**

**SANTOSO BUDI N. SH.MH.**  
Dosen Fakultas Hukum UNISRI

*Abstract: In order to establish the local autonomy government, the integration of decentralization, deconcentration and supporting task are needed. Focusing on the establishment of the function and the role of Governor as the government representation, it organizes and coordinates between central and local government and also guides and supervises the process of good corporate government within the provincial and district area.*

*Keywords: Decentralisation, Local autonomy.*

## **PENDAHULUAN**

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 bahwa pemerintah berfungsi mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peranserta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem kesatuan Republik Indonesia.

Efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sebagai bagian dari pelaksanaan reformasi tata hubungan pemerintahan antara pusat dan daerah dimaksudkan untuk mempercepat pembangunan daerah karena pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan dan pelayanan publik menjadi lebih sederhana dan lebih cepat. Kebijakan tersebut dilaksanakan melalui Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang Undang Nomor 33

Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, dalam hal ini pemerintahan daerah telah melaksanakan berbagai urusan dan kewenangan secara otonom yang sebelumnya dilaksanakan oleh pemerintah pusat (sentralisasi). Berbagai kemajuan lainnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah telah layak dicapai, antara lain adalah harmonisasi hubungan Kabupaten/Kota dengan Provinsi dan harmonisasi hubungan pusat dan daerah. bidang pelayanan umum kerjasama antar Kabupaten/Kota, antara Kabupaten/Kota dengan Provinsi, dan kerjasama antar provinsi, pengelolaan sumber daya alam, peningkatan besaran dana perimbangan dan pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pemilukada) secara langsung.

### **PERUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka makalah ini dapat dirumuskan sebagai berikut: Bagaimana pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah apabila dikaji berdasarkan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang Undang Nomor 33 Tahun 2004.

### **PEMBAHASAN**

Persoalan mendasar berkaitan dengan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah adalah belum dilengkapinya berbagai peraturan pelaksanaan kedua undang-undang tersebut. Proses penyusunan berbagai peraturan pelaksanaan kedua undang-undang tersebut yang meliputi kewenangan, kelembagaan, personil, keuangan daerah, perimbangan keuangan, perwakilan daerah, pelayanan, sistem pemantauan dan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah serta pengaturan kewenangan antara pemerintahan pusat dan daerah, hingga saat ini dalam proses penyelesaian.

Selain itu, pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah belum sepenuhnya berjalan sebagaimana diharapkan karena berbagai masalah. Hal mendasar adalah masih banyaknya tumpang tindih baik di pusat sendiri (terutama antara Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan berbagai undang-undang sektoral) maupun dalam peraturan perundang-undangan antara pusat dan daerah. Selain itu pengelolaan keuangan daerah juga belum optimal dan pemanfaatan keuangan pemerintahan masih didominasi untuk membiayai belanja aparatur

sehingga kepentingan untuk pembangunan daerah masih sering tertinggal dan masih mengandalkan sumber pendanaan dari pemerintah pusat.

Pemahaman, berpartisipasi dan kompetensi aparatur pemerintah di pusat (kementrian/lembaga) maupun di daerah termasuk para wakil rakyat tentang hakekat desentralisasi dan otonomi daerah masih rendah (terbatas). Selain itu belum adanya pemisahan antara jabatan karier dan jabatan politis yang berimplikasi kurangnya profesionalisme pemerintahan daerah. Hal ini menyulitkan upaya mempercepat peningkatan pelayanan umum, peningkatan kesejahteraan rakyat, pelaksanaan demokrasi dan menciptakan pemerintahan yang baik. Salah satu akibat adalah munculnya ekses-ekses negatif di dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung sebagaimana diamanatkan oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor 3 Tahun 2005 dan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Sementara itu penyelenggaraan kelembagaan pemerintahan daerah masih belum berjalan secara efektif dan efisien yang tercermin dari belum optimalnya kualitas pelayanan umum kepada masyarakat, pengembangan ekonomi lokal dan iklim investasi. Hal ini disebabkan belum maksimalnya kinerja perangkat organisasi daerah, belum tersusunnya standart pelayanan minimal, koordinasi antar perangkat organisasi antar daerah dan hubungan kerja antara pemerintah daerah dan DPRD yang belum optimal, belum terciptanya praktek penyelenggaraan pemerintah yang baik dan belum optimalnya kerja sama antar pemerintah daerah.

Pengelolaan keuangan daerah juga masih terhambat oleh kapasitas menejerial pengelolaan maupun terbatasnya kemampuan daerah untuk membiayai seluruh urusan yang menjadi kewenangan daerah, masih adanya praktek pemanfaatan keuangan daerah yang tidak baik dan masih didominasi keuangan daerah untuk membiayai belanja aparatur.

Pengelolaan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan yaitu dana-dana yang diserahkan dari departemen sektoral melalui dinas-dinas terkait belum melibatkan pemerintah daerah terutama dalam merencanakan kegiatan pelimpahan wewenang yang akan didekonsentrasikan dan kegiatan penugasan yang akan diberikan oleh pemerintah pusat. Selain terkait dengan aspek perencanaan, penentuan pemanfaatan dana dekonsentrasi atau tugas pembantuan selama ini belum terkoordinasikan dengan baik sehingga mengakibatkan tidak

terpadunya kegiatan yang didanai APBN dan APBD. Selain itu perlu dipahami juga bahwa sebagian dana dekonsentrasi tersebut juga digunakan untuk menangani urusan yang telah menjadi urusan pemerintah daerah. Permasalahan tersebut belum pernah diselesaikan dan dituntaskan secara sistematis karena berkaitan juga dengan pengaturan kewenangan yang belum tertata antara pusat dan daerah sampai saat ini.

Sementara itu, usulan pembentukan daerah otonomi baru yang berupa pemekaran wilayah masih banyak yang didasarkan pada kepentingan kelompok dan elite daerah tertentu, daripada didasarkan pada kepentingan dan kemajuan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat. Masalah lainnya yang terkait dengan pembentukan daerah otonom baru adalah tidak adanya koordinasi yang baik antara pemerintah daerah induk dan pemerintah daerah baru dalam pengelolaan aset-aset daerah, aparatur pemerintah daerah dan batas wilayah.

Sesuai dengan amanat Undang Uundang Nomor 32 Tahun 2004, maka dilakukan berbagai penyempurnaan secara terus-menerus yang meliputi struktural, fungsi dan mekanisme penyelenggaraan pemerintah daerah serta pengaturan kembali kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, serta sebagaimana telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 sebagai bagian dari reformasi birokrasi dengan mengacu pada prinsip-prinsip dasar yang diamanatkan dalam UUD 1945. Seiring dengan hal itu dilakukan sosialisasi UU Nomor 32 Tahun 2004 kepada aparatur pemerintah di pusat maupun di daerah.

Penyempurnaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana diamanatkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 mulai dilaksanakan, terutama terkait dengan rancangan peraturan pelaksanaan dan instrumen kerja serta dukungan terhadap upaya sosialisasi kebijakan desentralisasi secara sistematis baik bagi jajaran pemerintah pusat maupun daerah, DPRD maupun masyarakat. Saat ini sedang disusun berbagai rancangan Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004 yang terkait dengan kelembagaan, keuangan daerah, perimbangan keuangan aparatur pemerintah daerah, pelayanan, sistem pemantauan dan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu juga terus diupayakan langkah-langkah pengalihan bagian anggaran kementerian negara / lembaga yang selama ini di daerah sering dipersepsikan sebagai dana dekonsentrasi dan dana bantuan, terutama dana-dana yang digunakan untuk menangani urusan yang telah menjadi kewenangan pemerintah daerah ke dalam Dana Alokasi Khusus. Upaya pengalihan dimaksud sebaiknya dilakukan dengan

tetap mempertimbangkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pembagian urusan pemerintah antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Berkaitan dengan Pemilukada untuk mengatasi berbagai persoalan yang sering muncul akibat pelaksanaan Pemilukada secara langsung, berbagai upaya sosialisasi dan dialog interaktif antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan segenap komponen masyarakat untuk memantapkan pelaksanaan Pemilukada perlu dilaksanakan. Pemantauan terhadap pelaksanaan Pemilukada perlu dilakukan dan hasilnya dievaluasi sebagai bahan kebijakan pelaksanaan Pemilukada pada tahun-tahun berikutnya. Pemikiran ke arah penyusunan undang-undang tersendiri tentang Pemilukada telah berkembang dan menjadi salah satu alternatif pemecahan masalah pelaksanaan Pemilukada pada masa yang akan datang.

Dalam upaya pemantapan pelaksanaan otonomi daerah perlu keterpaduan penyelenggaraan asas-asas pemerintahan, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan dengan penekanan pada upaya pemantapan fungsi dan peran Gubernur selaku Wakil Pemerintah dalam melakukan koordinasi pusat - daerah serta pembinaan, pengawasan dan supervisi terhadap pelaksanaan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah, termasuk pada tingkat Kabupaten/Kota. Selain itu pada sisi lain diupayakan pemberdayaan pemerintah daerah, khususnya Kabupaten/Kota dan Desa untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu melalui penyelenggaraan asas tugas pembantuan. Berkaitan dengan hal ini, kemungkinan pengembangan struktur kelembagaan Gubernur selaku wakil pemerintah dan peningkatan kapasitas pemerintah daerah dan desa untuk mampu mengemban tugas-tugas dekonsentrasi dan pembantuan harus tetap dilakukan dengan tetap taat pada asas dan berkesinambungan.

Pembentukan daerah otonom yang baru pada dasarnya ditujukan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya serta peningkatan kesejahteraan dan pelayanan umum yang bersifat lokal. Kebijakan tentang penataan yang lebih komprehensif perlu dipersiapkan, khususnya terkait dengan instrumen pengaturan penggabungan dan/atau pembentukan daerah otonom baru sesuai dengan kaidah-kaidah normatif yang berlaku. Sejalan dengan hal itu perlu dilakukan upaya untuk mendorong pemerintah daerah induk untuk melakukan pembinaan serta fasilitas kepada pemerintah daerah yang baru menjadi daerah pemekaran.

Selain melakukan pembinaan serta fasilitasi saat juga perlu dikembangkan suatu konsep kerjasama antar daerah secara komprehensif sehingga dengan konsep itu diharapkan dapat mempercepat kegiatan perekonomian pada daerah yang baru terbentuk. Selanjutnya untuk mendorong kerjasama antar daerah dan sekaligus menciptakan iklim investasi daerah yang lebih kondusif serta meningkatkan perkembangan perekonomian daerah dan pelayanan umum kepada masyarakat terutama di wilayah perbatasan antar daerah melalui penyempurnaan berbagai peraturan daerah.

Salah satu upaya revitalisasi pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah antara lain adalah munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 dan Perpres Nomor 28 Tahun 2005 tentang Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2005 dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2005 diterbitkan sebagai landasan operasional penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota). Sedangkan Peraturan Presiden Nomor 28 Tahun 2005 tentang Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah diterbitkan sebagai pengganti peraturan tentang keberadaan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah yang telah ada, yang bertugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Presiden terhadap kebijakan otonomi daerah mengenai :

- 1). Pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah serta pembentukan kawasan khusus.
- 2). Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- 3). Penilaian kemampuan daerah propinsi, kabupaten, dan kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan.

Sebagai upaya tindak lanjut dalam pelaksanaan revitalisasi proses desentralisasi dan otonomi daerah perlu didorong terwujudnya pelaksanaan kebijakan desentralisasi secara konsisten dan peningkatan kinerja pemerintahan daerah melalui upaya penyiapan peraturan perundang-undangan dan instrumen kerja pelaksanaan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, peningkatan kapasitas dan pematapan penyelenggaraan pemerintahan di daerah otonom baru, peran Gubernur dalam menjalankan fungsi koordinasi, pembinaan dan pengawasan serta mewujudkan terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Hal penting lainnya yang

perlu dilakukan adalah harmonisasi peraturan perundangan yang bertentangan UU Nomor 32 Tahun 2004.

Berbagai instrumen pengaturan dan kapasitas kelembagaan perencanaan dan pengendalian pembangunan dari seluruh tingkatan pemerintahan dan sektor terkait perlu segera diselesaikan dan dimantapkan sejalan dengan muatan materi UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional serta UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Sementara itu dukungan terhadap peningkatan akses ke masyarakat terhadap informasi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu diberikan dan difasilitasi serta perlu dilakukan pemantauan pelaksanaan Pemilukada yang sedang berlangsung.

## **PENUTUP**

### **1. Kesimpulan**

Dalam rangka meningkatkan koordinasi pusat dan daerah maka perlu dilakukan pengaturan lebih lanjut mengenai mekanisme dan koordinasi dana dekonsentrasi melalui Gubernur Propinsi sebagai kepala wilayah dan kebijakan memperkuat peran pemerintah Propinsi dalam memfasilitasi kegiatan lintas daerah melalui kerjasama antar daerah dan antar wilayah. Selain itu perlu dilaksanakan pembinaan dan daerah secara baik dengan meningkatkan kinerja pelaksanaan kebijakan keuangan daerah yang efisien dan efektif. Hal ini dilakukan melalui penganjuran pemercepatan gerakan reformasi pengelolaan keuangan dan rasionalisasi struktur organisasi pengelola keuangan daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota melalui pembentukan pengelolaan keuangan daerah.

Selain itu untuk menghindari pembentukan daerah otonom baru yang tidak sesuai dengan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah, maka perlu dilaksanakan evaluasi dan analisa terhadap daerah-daerah otonom lama dan daerah otonom baru hasil pemekaran yang meliputi pelaksanaan kebijakan penggabungan dua atau lebih daerah-daerah otonom yang relatif kurang mampu disertai kebijakan pemberian intensifnya. Upaya lain yang akan dilaksanakan adalah meninjau kembali usulan daerah-daerah yang akan melakukan pemekaran artinya pembentukan daerah otonom baru dengan memperhatikan tidak hanya

pertimbangan kelayakan politis tetapi juga pertimbangan kelayakan teknis, administratif, ekonomi, dan potensi kemandirian dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai daerah otonom.

Dalam rangka mendukung percepatan pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah agar sesuai dengan prinsip-prinsip *money follow function*, maka upaya pembagian kewenangan yang jelas antara pusat dan daerah perlu terus dilanjutkan melalui berbagai sinkronisasi peraturan perundangan baik antar sektor maupun antara pusat dan daerah. Pembagian kewenangan yang jelas ini perlu ditindaklanjuti dengan penyerahan dananya yang selama ini masih dikelola oleh instansi pusat. Upaya-upaya ini tentu saja memerlukan komitmen seluruh pemangku kepentingan termasuk pihak legislatif baik di pusat maupun di daerah.

## **2. Saran**

- a. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maka adanya kebijakan mengenai desentralisasi hendaknya pemerintah daerah yang memberi akses kepada masyarakat untuk ikut berpartisipasi agar dalam pelaksanaan desentralisasi dapat terlaksana dengan lancar dan harmonis antara pemerintah daerah dan masyarakat.
- b. Agar kebijakan pemerintah daerah dapat berjalan secara efektif dan optimal maka dalam memberikan kebijakan harus hati-hati. Perlu pertimbangan-pertimbangan yang matang dan juga perlu adanya sosialisasi agar tidak terjadi disharmonisasi di lapangan.

-----



**DAFTAR PUSTAKA**

- Prijono, S. Onny dan H.M.W. Pranaka, 1996, *Pemberdayaan Konsep Kebijakan dan Implementasi*, Jakarta : CSIS.
- Soesanto, Astrid S. 1995, *Sosiologi Pembangunan*, Bandung : Bina Cipta.
- Soetrisno, L. 1995, *Menuju Masyarakat Partisipatif*, Yogyakarta : Konisius.
- Soleman B. Toneko, 1987, *Hukum Adat Suatu Pengantar Awal dan Prediksi Masa Mendatang*, Bandung : Eresco.
- Sondang P. Siagian, 1984, *Proses Pengelolaan Pembangunan Nasional*, Jakarta : Gunung Agung.
- Sumardjo, U. 1984, *Pemerintahan Desa dan Kelurahan*, Bandung : Tarsito.
- Susianingrat, B. 1985, *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, Jakarta : Aksara Baru.
- UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.